

Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan

Fatimah Al-Zahra

Universitas Nurul Jadid

iza.fhub@gmail.com

Abstract;

The fact that the amount of land is fixed while the need for physical development is increasing as the increase in population, leads to inevitable social conflict. Social conflict is caused by the conflict of interest between the government and the people. The people tend to be reluctant to let go of the land they owned for the development of infrastructure in public interest with the pretext that the price set by the government is too low. As an agency for which its primary task is to reserve land for the government that is obtained before the need arises, a land bank appears to be able to be considered one of the alternatives for land procurement without conflict that can be applied in Indonesia as a solution in overcoming the land crisis for development. Through the normative legal research method, this research aims to analyzes the land bank's concept using statute approach, conceptual approach, and comparative approach in finding a legal construction of land bank regulations to realize fair management of state land assets in Indonesia. The result of research shows that the legal construction of regulations for a land bank as an effort to realize fair management of state land assets can be achieved with regulations equal to a law. Values of fairness, legal certainty, and legal usefulness in the organization of a land bank must be included in the legal and normative basis in the content of the proposed law.

Keywords: The Legal Construction, Land Bank, Fair Management of State Land Assets

Abstraksi;

Jumlah tanah yang tetap dan kebutuhan akan pembangunan fisik semakin meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk mengakibatkan timbulnya konflik sosial yang tidak bisa dihindarkan. Konflik sosial terjadi karena benturan kepentingan antara pemerintah yang membutuhkan tanah untuk pembangunan infrastruktur dan masyarakat yang ingin tetap mempertahankan hak atas tanah yang dimilikinya. Rakyat cenderung tidak mau melepaskan tanah yang dimilikinya untuk pembangunan infrastruktur kepentingan umum dengan dalih bahwa harga yang ditetapkan oleh pemerintah terlalu rendah. Sebagai suatu badan yang tugas utamanya adalah mencadangkan tanah untuk pemerintah sebelum adanya kebutuhan, maka nampaknya bank tanah dapat menjadi salah satu alternatif pengadaan tanah nirkonflik yang dapat diterapkan di Indonesia untuk mengatasi krisis tanah dalam pembangunan infrastruktur. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konsep bank tanah dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) agar dapat ditemukan suatu konstruksi hukum pengaturan bank tanah untuk mewujudkan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan di Indonesia, dalam rangka menjaminterpenuhinya rasa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum di masa yang akan datang. Penelitian ini menghasilkan simpulan bahwa konstruksi hukum pengaturan bank tanah sebagai upaya untuk mewujudkan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan dapat tercapai dengan membentuk suatu aturan mengenai bank tanah yang setingkat undang-undang. Nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum dalam penyelenggaraan bank tanah harus dimasukkan dalam asas dan norma hukum pada muatan rancangan undang-undang yang akan disusun.

Kata kunci: Konstruksi Hukum, Bank Tanah, Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan

Latar Belakang

Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia yang menjadi modal strategis bagi kehidupan. Di atas tanah, manusia dapat mencari nafkah seperti bertani, berkebun, dan beternak. Di atas tanah pula manusia membangun rumah sebagai tempat bernaung dan membangun berbagai bangunan lainnya untuk perkantoran dan sebagainya. Di dalam tanah juga terkandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan dalam kehidupan. Sebagai modal dasar yang amat penting, selanjutnya negara turut andil mengatur mengenai tanah yang berada di dalam wilayah negara Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat konstitusi, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang berbunyi: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, kemudian lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria¹ yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).

Selanjutnya UUPA melahirkan Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN) yang menjadi landasan bagi negara selaku badan penguasa untuk dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa: “Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”, yang mana pasal tersebut tak lain merupakan embrio lahirnya HMN.

Kata menguasai mempunyai dua arti, yaitu menguasai secara fisik dan menguasai secara yuridis. Menguasai secara fisik adalah orang yang menguasai sebidang tanah dapat berbuat sesuatu, misalnya: mendirikan bangunan, menanam tanaman di atas tanahnya dan sebagainya. Menguasai secara yuridis adalah penguasaan atas tanah yang dilandasi dengan hak dan dilindungi oleh hukum, umumnya juga memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menguasai secara fisik tanahnya. Dalam konteks penguasaan tanah oleh

¹ Dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

negara, maka penguasaan yang dimaksud berada dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.²

Pembangunan berbagai fasilitas kepentingan umum membutuhkan bidang tanah yang sangat luas, sedangkan tanah-tanah yang dibutuhkan tersebut pada umumnya sudah dimiliki oleh seseorang atau badan hukum dengan dilekati sesuatu hak atas tanah. Dengan demikian, upaya pengadaan tanah untuk keperluan tersebut penanganannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dan dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia, serta prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah yang sah dan tidak menelantarkan kepentingan pribadi pemilik hak atas tanah. Arti dari menelantarkan kepentingan pribadi adalah apabila kebutuhan atau kepentingan yang bersifat pribadi tidak diperhatikan lagi sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan alasan dikalahkan dengan kepentingan umum.³

Selama ini, Pemerintah menggunakan instrumen pengadaan tanah untuk memperoleh tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan fasilitas kepentingan umum. Adapun instrumen pengadaan tanah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum⁴ (selanjutnya disebut UU Nomor 2 Tahun 2012), dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian yang ‘layak & adil’ kepada pemilik tanah yang berhak. Adapun bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah ditentukan dalam Pasal 36 UU Nomor 2 Tahun 2012 berupa: (a) uang, dan/ atau (2) tanah pengganti, dan/atau (3) permukiman kembali, dan/atau (4) gabungan. Pada kenyataannya, saat ini bentuk ganti rugi yang banyak diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang terdampak pengadaan tanah rata-rata berbentuk uang.

Selanjutnya Pasal 63 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres Nomor 30 Tahun 2015) menegaskan bahwa penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik. Selanjutnya Pasal 65 Ayat (1) Perpres Nomor 30 Tahun 2015 menjelaskan bahwa Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/ atau kerugian lain yang dapat dinilai. Ketentuan pasal ini

² Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, (Yogyakarta: Citra Media, 2007), hlm. 5.

³ Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, (Jakarta: Permata Aksara, 2015), hlm. 18.

⁴ Dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280.

bertujuan untuk memberikan besaran ganti kerugian yang seadil-adilnya bagi warga terdampak pengadaan tanah. Namun sangat disayangkan, nampaknya frasa ‘kerugian lain yang dapat dinilai’ sangat bersifat multitafsir dan belum diatur secara spesifik dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga hal ini akan mengurangi rasa keadilan yang diharapkan oleh seluruh rakyat, khususnya rakyat yang terdampak pengadaan tanah.

Setiap pemilik hak atas tanah dan atau bangunan yang terkena obyek pengadaan tanah harus mendapatkan ganti kerugian sebagaimana telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015, dan berbagai peraturan terkait lainnya. Namun kenyataannya, pelaksanaan pengadaan tanah sering kali terhambat karena tidak tercapainya kesepakatan mengenai besaran nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah tersebut. Perbedaan tentang besaran nilai pengadaan tanah antara masyarakat dan Pemerintah ini tak jarang berujung ke pengadilan.⁵ Perbedaan persepsi antara Pemerintah dan masyarakat mengenai besaran ganti kerugian yang ‘layak & adil’ sering terjadi dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian yang dirasa ‘layak & adil’ menurut Pemerintah belum tentu dirasa ‘layak & adil’ menurut masyarakat, begitu pula sebaliknya.

Perbedaan persepsi tersebut berujung pada konflik sosial yang sulit untuk diselesaikan dalam waktu singkat, hal ini terjadi karena mayoritas warga terdampak pengadaan tanah yang merasa keberatan dengan besaran ganti kerugian melakukan upaya hukum melalui Pengadilan Negeri di wilayah lokasi pengadaan tanah dilakukan. Konflik yang berkepanjangan antara Pemerintah dan masyarakat mengenai besaran ganti kerugian tersebut pada akhirnya dapat menghambat proyek pembangunan berbagai fasilitas kepentingan umum. Fakta bahwa jumlah tanah adalah tetap, sedangkan kebutuhan akan pembangunan fisik semakin meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk, mengakibatkan timbulnya konflik sosial yang tidak bisa dihindarkan, yang mana terjadi karena adanya perbenturan kepentingan antara pemerintah (kebutuhan akan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum) dan masyarakat (kebutuhan akan hak atas tanah). Harga tanah yang semakin hari terus melonjak dan penurunan kualitas tanah juga merupakan permasalahan yang harus dicari penyelesaiannya.

Berdasarkan hasil penelitian awal, peneliti menemukan fakta di lapangan bahwa permasalahan mengenai perbedaan tentang besaran nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah banyak terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Salah satunya sebagaimana diberitakan dalam *Antara News* bahwa warga dari tiga desa yaitu Desa Gunung Sugih, Gunung Sari, dan

⁵ Sudjarwo Marsoen dkk, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, (Jakarta: Renebook, 2015), hlm. 69.

Desa Seputih Jaya di Kabupaten Lampung Tengah yang terkena pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) di Provinsi Lampung menolak nilai ganti rugi yang ditetapkan Tim Penilai (*Appraisal*), karena dirasa tidak layak dan tidak adil serta tidak sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Warga menilai, Tim Penilai (*Appraisal*) telah menentukan harga secara sepihak dan tertutup serta tidak adanya proses musyawarah dalam penentuan harga lahan untuk JTTS tersebut sesuai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.⁶ Kondisi tersebut menggambarkan prosedur pengadaan tanah untuk pembangunan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah mengaturnya.

Permasalahan serupa juga terjadi di Kota Malang, sebagaimana diberitakan dalam harian Kompas bahwa sebanyak 63 KK terdampak pengadaan tanah pembangunan jalan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro, Kecamatan Kedung Kandang, Kota Malang menolak nilai ganti rugi sebesar Rp. 3,9 juta per meter persegi. Sebanyak 63 KK telah melayangkan gugatannya terhadap 87 bidang tanah terdampak dan saat ini telah berada di tingkat banding. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Malang berencana mengusulkan pemindahan lokasi pembangunan pintu tol Malang-Pandaan ke Kelurahan Buring atau sekitar GOR Ken Arok Kota Malang.⁷ Konflik kepentingan yang terjadi di Kota Malang ini menyebabkan proses penyediaan tanah untuk proyek pembangunan infrastruktur jalantol yang telah direncanakan sejak lama menjadi tertunda dan tidak sesuai dengan alokasi waktu yang telah direncanakan.

Perbedaan besaran ganti kerugian yang diinginkan kedua belah pihak dalam pengadaan tanah, yakni Pemerintah dan masyarakat terdampak, seperti yang telah dikemukakan dalam kasus-kasus di atas terjadi akibat adanya perbedaan persepsi antara keduanya mengenai besaran ganti kerugian yang layak dan adil, artinya batasan layak dan adil menurut Pemerintah belum tentu layak dan adil menurut masyarakat terdampak, begitu pula sebaliknya. Memberikan batasan mengenai frasa layak dan adil bukanlah hal yang mudah, mengingat penilaiannya sangat subyektif dan terlalu abstrak untuk dipahami, bahkan tidak ada penjelasan yang spesifik mengenai frasa 'layak dan adil' ini.

⁶ Budisantoso Budiman, "Warga Lamteng Tetap Tolak Ganti Rugi Tol", <http://lampung.antaranews.com/berita/294664/warga-lamteng-tetap-tolak-ganti-rugi-tol>, diakses 15 Februari 2017.

⁷ Andi Hartik, "Pembebasan Lahan Berlarut, Malang Usulkan Pemindahan Proyek Pintu Tol Malang-Pandaan", <http://regional.kompas.com/read/2016/09/30/07032441/pembebasan.lahan.berlarut.malang.usulkan>, pemindahan.proyek.pintu.tol.malang-pandaan, diakses 25 Februari 2017.

Kompleksitas permasalahan dalam pengadaan tanah merupakan pertanda bagi pemerintah agar segera merevisi kebijakan di bidang pertanahan. Revisi kebijakan yang dimaksud perlu diarahkan pada mekanisme penyediaan tanah bagi pembangunan fasilitas kepentingan umum yang dapat mengakomodir kepentingan Pemerintah dan masyarakat pemilik tanah secara bersamaan sehingga dapat menjamin terpenuhinya nilai-nilai keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Konsep bank tanah bisa menjadi alternatif penyediaan tanah nirkonflik yang dapat memenuhi tuntutan nilai keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Konsep bank tanah telah banyak digunakan di beberapa negara sebagai salah satu mekanisme untuk menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan, di antaranya negara Belanda, Colombo, dan Korea Selatan. Penyediaan tanah di Belanda adalah praktek konsolidasi tanah dan *land readjustment* yang dilakukan secara bersama-sama dengan praktek instrumen bank tanah. Praktek bank tanah dibutuhkan dalam pelaksanaan konsolidasi tanah guna mempercepat pelaksanaan dan mempermudah proses akuisisi tanah. Lembaga yang berwenang bersifat *ad hoc* dan merupakan dewan nasional yang terdiri dari beberapa kementerian atau lembaga yang menjalankan tupoksi masing-masing dalam satu rencana pembangunan kawasan yang disepakati bersama. Kelembagaan ini bersifat *non-profit* yang tidak ditujukan untuk mencari keuntungan. Peruntukan penggunaannya adalah peningkatan kinerja lahan pertanian, restorasi sungai, dan penggantian lingkungan yang rusak (penghijauan).⁸ Daya guna dari konsep bank tanah ini sangat besar jika diterapkan di Indonesia, terutama diperuntukkan bagi tanah-tanah terlantar yang jumlahnya sangat banyak dan tidak mampu dikelola dengan baik oleh Pemerintah karena minimnya sumber daya manusia yang kompeten di bidang tersebut.

Untuk menerapkan konsep bank tanah di Indonesia, maka Pemerintah harus terlebih dahulu menyusun suatu konsep pengaturan bank tanah sebagai landasan hukum penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Konstruksi hukum sebagai dasar regulasi penyelenggaraan bank tanah dalam hukum positif nasional perlu dilakukan, yang mana regulasi tersebut nantinya dapat mengatur berbagai aspek yang terkait dengan penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Dalam menganalisis konstruksi hukum pengaturan bank tanah yang dapat menjamin terpenuhinya rasa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum di masa yang akan datang, penulis menggunakan beberapa teori yang relevan, di antaranya teori cita hukum dari Gustav Radbruch, teori keadilan dari John Rawls

⁸ Ranitya Ganindha, "Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum", *Arena Hukum Vol. 09, No. 03*, (Desember 2016): 458, diakses 20 Januari 2017, doi: <http://dx.doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00903.8>.

dan Aristoteles, teori kepastian hukum dari Sudikno Mertokusumo dan Jan Michiel Otto, serta teori kemanfaatan hukum dari Jeremy Bentham. Keempat teori tersebutlah yang akan menjadi pisau analisis dalam tulisan ini agar nantinya ditemukan suatu konsep bank tanah yang dapat dikonstruksikan dengan baik dalam sistem hukum Indonesia.

Pembahasan

Bank tanah berasal dari 2 (dua) istilah, yaitu *land banking* dan *land banks*. *Land banking* secara umum dapat diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi “perbankan tanah”, yang digunakan untuk menerangkan kegiatan yang berhubungan dengan bank tanah. Sedangkan istilah *land banks* digunakan untuk menggambarkan adanya lembaga atau kerja sama antar lembaga yang berkegiatan di bidang pengadaan tanah. Istilah bank tanah sendiri mengandung pengertian sebagai berikut: “*Land banks are governmental or nonprofit entities that assemble, temporarily manage, and dispose of vacant land*”⁹ atau “*Land banks are public authorities that focus exclusively on land banking activities.*”¹⁰ Selanjutnya Jack Damen mendefinisikan perbankan tanah sebagai berikut: “*Land banking is the structural acquisition and temporary management of land in rural areas by an impartial State agency, with the purpose to redistribute and/or lease out this land with a view to improve the agricultural structure and/or to relocate the land for other purposes with a general public interest.*”¹¹

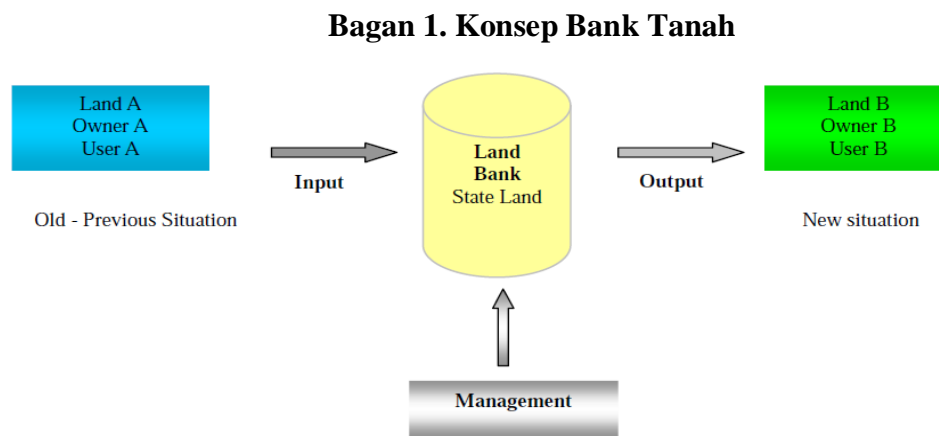
Berdasarkan berbagai pengertian tersebut pada paragraf di atas, maka dapat disimpulkan bahwa bank tanah merupakan suatu kebijakan pertanahan yang mana negara melalui lembaga pemerintah atau lembaga independen yang ditunjuk oleh pemerintah, berwenang untuk (1) melakukan akuisisi terhadap tanah terlantar atau bermasalah, tanah yang belum dikembangkan dan tanah yang dianggap memiliki potensi untuk pengembangan; (2) mengelola dan mengaturnya sementara waktu; kemudian (3) mendistribusikannya kembali untuk kepentingan umum sesuai dengan program pemerintah, baik program jangka pendek maupun jangka panjang. Bank tanah memungkinkan pemerintah, baik pusat maupun daerah, untuk memperoleh dan menghimpun tanah untuk tujuan strategis jangka pendek dan jangka panjang. Keterlibatan pemerintah yang efektif dalam bank tanah akan membangun peran

⁹ Laura Schwarz, “The Neighborhood Stabilization Program: Land Banking and Rental Housing as Opportunities for Innovation”, *Journal of Affordable Housing & Community Development Law* Vol. 19 No. 01, (Fall 2009): 59, accessed 14 March 2017, doi: <http://www.jstor.org/stable/25781134>.

¹⁰ Frank S. Alexander (1), *Land Banking as Metropolitan Policy, Blueprint for American Prosperity*, (Brookings: Brookings Institute, 2008), p. 3.

¹¹ Jack Damen, “Land Banking in the Netherlands in the Context of Land Consolidation”, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2004/Land2004/Netherlands_paper.pdf, accessed 05 May 2017.

yang tepat dari pemerintah. Untuk mempermudah pemahaman terhadap konsep bank tanah, maka gambaran secara umum mengenai konsep bank tanah dapat dilihat dalam bagan di bawah ini:¹²



Sumber: Data Sekunder, tidak diolah, Maret 2017.

A. Komparasi Pengaturan Bank Tanah di Beberapa Negara

Konsep bank tanah sudah dikenal dan digunakan di beberapa negara Eropa dan Amerika Serikat sejak abad ke-20. Kendatipun demikian, bank tanah yang diterapkan di masing-masing negara berbeda antara satu dengan yang lainnya. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan alasan yang melatarbelakangi munculnya bank tanah di masing-masing negara, serta dipengaruhi oleh keadaan sosial, ekonomi, dan ideologi yang berbeda. Peneliti memilih negara Belanda dan Amerika Serikat untuk dibandingkan karena berdasarkan penelitian melalui internet yang telah dilakukan oleh peneliti, ternyata kedua negara tersebut memiliki konsep bank tanah yang paling menonjol dengan pengaturan yang lengkap dibandingkan negara lainnya. Perbandingan terhadap pelaksanaan konsep bank tanah di antara negara Belanda dan Amerika Serikat diperlukan untuk melihat bagaimana kedua negara tersebut mengatur dan melaksanakan konsep bank tanah, sehingga dapat menjadi pertimbangan-pertimbangan hukum yang akan membantu peneliti untuk menyusun suatu pengaturan bank tanah yang dapat dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan nasional.

Perbandingan konsep bank tanah yang didapat antara negara Belanda dan Amerika Serikat tidak sekedar digunakan untuk mengadopsi konsep tersebut secara menyeluruh agar diterapkan di Indonesia, namun hanya bertujuan untuk memberikan wacana mengenai konsep bank tanah yang paling efektif sehingga dapat dikonstruksikan dengan

¹² Dragana Milicevic, "Review of Existing Land Funds in European Countries", *Journal of Geonauka*, Vol. 2, No. 1, (Maret 2014): 34, accessed 05 January 2017, doi: 10.14438/gn.2014.05.

baik dalam sistem hukum Indonesia. Adopsi secara utuh terhadap konsep bank tanah yang dilaksanakan di Amerika Serikat untuk selanjutnya diterapkan di Indonesia tidak dimungkinkan karena sistem hukum dari kedua negara tersebut jauh berbeda, Amerika Serikat menganut sistem *Common Law* sedangkan Indonesia menganut sistem *Civil Law*. Sehingga perbandingan yang dilakukan dalam penelitian ini hanya sebatas untuk mengetahui secara umum konsep bank tanah yang telah lama dilaksanakan di Amerika Serikat, agar tercipta suatu gambaran yang jelas untuk selanjutnya dikonstruksikan dalam hukum positif nasional.

Kontribusi yang didapatkan dari mempelajari konsep bank tanah dari kedua negara tersebut sangat dibutuhkan karena konsep bank tanah ini merupakan suatu gagasan baru yang secara eksplisit belum diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional. Sebagaimana yang digambarkan dalam tabel di bawah ini, maka perbandingan konsep bank tanah antara negara Belanda dan Amerika Serikat akan ditinjau dari 4 (empat) indikator, yaitu: (1) regulasi, (2) jenis, (3) pihak-pihak, dan (4) mekanisme penyelenggaraan.

Tabel 1. Perbandingan Konsep Bank Tanah antara Belanda dan Amerika Serikat

Indikator	Belanda	Amerika Serikat
Regulasi Bank Tanah	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Undang-Undang Konsolidasi Tanah (<i>Land Consolidation Act</i>), 1954; ▪ Undang-Undang Pembangunan Daerah Pedesaan (<i>The rural area development Act</i>), 1985; ▪ Undang-Undang Penataan Ruang Daerah Perdesaan (<i>Act on Spatial Structuring of the Rural Areas</i>), 2005. 	<p>Regulasi pusat, antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Housing and Economic Recovery Act/ (HERA)</i>, 2008; ▪ <i>American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)</i>, 2009, merubah sebagian substansi yang diatur dalam HERA. <p>Regulasi negara bagian, antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>The Michigan Land Bank Fast Track Authority statute</i>; ▪ <i>the Ohio Land Banking Legislation</i>.
Jenis Bank Tanah	Terdiri dari 1 jenis saja, yaitu bank tanah publik.	Terdiri dari 2 jenis, antara lain: (1) bank tanah publik; dan (2) bank tanah campuran.
Pihak-Pihak Dalam Bank Tanah	<p>Bank Tanah Publik di Belanda terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Domeinen/ State Domains Service</i>, yang berada di bawah naungan <i>the Ministry of Finance</i>; dan 2. <i>Bureau for Land Management</i>, 	Bank Tanah Publik , dapat berupa: (1) Lembaga bank tanah independen yang dibentuk oleh UU; (2) Lembaga hasil kerja sama antar departemen dalam pemerintahan; (3) Kegiatan Bank Tanah sebagai bagian dari program

	yang berada di bawah naungan <i>the Ministry of Agriculture and Fisheries</i> .	pertanahan pemerintah skala nasional. Bank Tanah Campuran , dapat berupa lembaga hasil kerja sama antara (1) pemerintah dengan investor (swasta) ataupun (2) pemerintah dengan lembaga <i>non-profit</i> seperti CDC's (<i>Community Development Corporation</i>).
Mekanisme Penyelenggaraan Bank Tanah	Mekanisme penyelenggaraan Bank Tanah terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu: (1) tahap pengumpulan tanah; (2) tahap pengelolaan tanah; (3) tahap distribusi tanah.	Mekanisme penyelenggaraan Bank Tanah terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu: (1) tahap pengumpulan atau pengambilalihan tanah-tanah terlantar atau sitaan pajak; (2) tahap pengelolaan tanah; (3) tahap penggunaan kembali tanah.

Sumber: Data Primer, diolah, Mei 2017.

1. Regulasi Bank Tanah

Berdasarkan pada Tabel 3 di atas, indikator pertama menunjukkan perbandingan regulasi mengenai bank tanah antara Belanda dan Amerika Serikat. Belanda mengatur mengenai fungsi bank tanah di dalam beberapa regulasi berikut ini:¹³

- a. Undang-Undang Konsolidasi Tanah (*Land Consolidation Act*), 1954.
- b. Undang-Undang Pembangunan Daerah Pedesaan (*The rural area development Act*), 1985.
- c. Undang-Undang Penataan Ruang Daerah Perdesaan (*Act on Spatial Structuring of the Rural Areas*), 2005.

Sedangkan Amerika Serikat yang merupakan negara federal dengan beberapa negara bagian, memiliki bentuk pengaturan yang berbeda dari Belanda. Amerika Serikat mengatur bank tanah dalam suatu regulasi utama berupa kebijakan dari pemerintah pusat yang merupakan payung hukum terhadap berbagai regulasi di bawahnya, yang diterapkan di masing-masing negara bagian. Regulasi umum yang dimaksud adalah *Housing and Economic Recovery Act* (HERA) yang disahkan pada masa pemerintahan Presiden Bush (2008), kemudian sebagian substansi yang diatur di dalamnya diubah dengan regulasi baru *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) yang disahkan pada masa pemerintahan Presiden Obama (2009). Kondisi tersebut memberikan kebebasan kepada

¹³ Dragana Milicevic, *op. cit.*, p. 39.

masing-masing negara bagian untuk menyusun sendiri regulasi mengenai bank tanah sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masing-masing negara bagian tersebut. Beberapa negara bagian yang ada di Amerika Serikat membuat regulasi bank tanahnya masing-masing, misalnya *Michigan Comp. Laws §§ 124.751-124.774 (The Michigan Land Bank Fast Track Authority statute)*, 2003 dan *the Ohio Land Banking Legislation of 2008 and 2010*.

2. Jenis Bank Tanah

Berdasarkan pada Tabel 3 di atas, indikator kedua menunjukkan perbandingan jenis bank tanah antara Belanda dan Amerika Serikat. Saat ini di Belanda terdapat 2 (dua) bank tanah yang berada di bawah naungan kementerian yang berbeda. Kedua bank tanah tersebut merupakan bank tanah publik, sehingga sumber pembiayaannya berasal dari anggaran pemerintah. Bank tanah yang pertama disebut *State Domain Services (Domeinen)* yang didirikan pada tahun 1841 di bawah naungan Menteri Keuangan. Pengelolaan bank tanah ini didesentralisasikan dengan kantor wilayah yang tersebar di seluruh wilayah Belanda. Sekarang, bank tanah ini mengelola lahan pertanian seluas 80.000 ha, dengan tugas utamanya sebagai berikut:¹⁴

- a. Pengembangan kebijakan pertanahan pemerintah;
- b. Pengelolaan tanah yang dimiliki oleh pemerintah;
- c. Penjualan tanah pemerintah;

Pada pertengahan abad ke-20 didirikan juga instansi pengelolaan tanah pemerintah lainnya, bernama *Wieringermeer* atau yang kemudian disebut *Service of IJsselake Polders (RIJP)*. Instansi ini didirikan di lingkungan Kementerian Transportasi dan Air dengan tujuan mengelola tanah-tanah "baru", yaitu tanah-tanah kering. Salah satu danau terluas didunia yang bernama Flevopolder dikelola oleh instansi ini dan masih dalam tahap pengembangan.¹⁵

Sebagai konsekuensi dari bentuk negara federal, maka pengaturan bank tanah di Amerika Serikat berada di bawah kewenangan pemerintah dari masing-masing negara bagian. Setiap negara bagian di Amerika Serikat menggunakan konsep bank tanah dengan cara yang berbeda, karena bank tanah yang diterapkan disesuaikan dengan perbedaan struktur dari negara bagian yang berlainan antara satu dan lainnya. Secara umum, tujuan

¹⁴*Ibid.*, p. 38.

¹⁵*Ibid.*, pp. 38-39.

utama dibentuknya bank tanah di Amerika Serikat antara lain:¹⁶(a) *providing affordable housing; (b) putting property back on the tax rolls; (c) stabilizing declining neighborhoods by repairing, removing, or redeveloping abandoned property; (d) developing green spaces; (e) collecting and joining abandoned lots into one consolidated, developable site; and (f) facilitating the revitalization of brownfields.*

Berdasarkan praktiknya selama bertahun-tahun, bank tanah di Amerika Serikat terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu:¹⁷

- a. Bank Tanah Publik, merupakan lembaga bank tanah yang terdiri dari unsur pemerintah, baik secara independen maupun bekerja sama dengan departemen lainnya;
- b. Bank Tanah Campuran, merupakan lembaga bank tanah yang merupakan hasil kerja sama antara pemerintah dengan sektor swasta.

Jenis bank tanah campuran lebih banyak digunakan di Amerika Serikat karena dianggap dapat memicu pertumbuhan ekonomi, seperti yang telah dipraktekkan oleh Cleveland *Land Bank* ataupun Atlanta *Land Bank* yang keduanya sama-sama bekerja sama dengan *Community Development Corporations (CDCs)* dalam membeli properti yang diperoleh untuk kemudian dikelola oleh Cleveland *Land Bank* ataupun Atlanta *Land Bank*.¹⁸

3. Pihak-Pihak dalam Bank Tanah

Berdasarkan pada Tabel 3 di atas, indikator ketiga menunjukkan perbandingan pihak-pihak dalam bank tanah antara Belanda dan Amerika Serikat. Saat ini di Belanda terdapat 2 (dua) bank tanah yang keduanya merupakan bank tanah publik. Sehingga dapat dipastikan tidak ada unsur swasta dalam tata kelola bank tanah di Belanda dan semua pembiayaan berasal dari anggaran pemerintah.

Sedangkan praktik di beberapa negara bagian dari Amerika Serikat sangat beraneka ragam, memungkinkan terjadinya 2 (dua) jenis bank tanah, baik berupa bank tanah publik atau bank tanah campuran. Sehingga para pihak yang dapat dilibatkan dalam bank tanah dapat dikategorikan sebagai berikut:¹⁹

- a. Bank Tanah Publik, berupa:

¹⁶ Julie A. Tappendorf and Brent O. Denzin, "Turning Vacant Properties into Community Assets Through Land Banking", *Journal of The Urban Lawyer*, Vol. 43, No. 3, (Summer 2011): 801, accessed 22 Maret 2015, doi: <http://www.jstor.org/stable/41307793>.

¹⁷ Frank S. Alexander (2), *Land Banks and Land Banking*, (Washington: Center for Community Progress, 2011), pp. 18-19.

¹⁸ *Ibid.*, p. 36.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 20-21.

1. Lembaga bank tanah hasil atribusi berdasarkan undang-undang;
2. Lembaga bank tanah hasil kerja sama antar-departemen pemerintah;
3. Kegiatan Bank Tanah sebagai bagian dari program pertanahan pemerintah skala nasional;
- b. Bank Tanah Campuran, berupa lembaga bank tanah hasil kerja sama pemerintah dengan pihak swasta (investor) atau dengan lembaga masyarakat yang orientasinya *non-profit* seperti CDC's (*Community Development Corporation*).
4. Mekanisme Penyelenggaraan Bank Tanah

Mekanisme penyelenggaraan bank tanah di Belanda terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu tahap penyediaan tanah, tahap pematangan tanah, dan tahap penyaluran tanah dengan ditentukan terlebih dahulu penggunaannya.²⁰ Sedangkan mekanisme penyelenggaraan bank tanah di Amerika Serikat juga terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu tahap pengumpulan, tahap pengelolaan, dan tahap penggunaan kembali berbagai properti terlantar atau menjadi objek sita pajak. Mekanisme yang digunakan dalam praktiknya antara lain:²¹

a. Tahapan Pengumpulan/ Pengambilalihan

Berupa identifikasi terhadap tanah terlantar yang diikuti dengan penyitaan objek pajak atau pemberian properti secara sukarela oleh si pemilik tanah.

b. Tahapan Pengelolaan

Berupa pembiayaan bagi kegiatan pemeliharaan terhadap properti, mulai dari penjualan, penyewaan, penarikan biaya pajak, pembersihan hingga penghancuran properti terlantar atau terikat sita pajak. Pembiayaan dapat diperoleh dari departemen pemerintah terkait, misalnya yang menyediakan dana untuk hal ini adalah *United States Department of Housing and Urban Development* (US HUD). Pengelolaan pun dipermudah dengan pemberian kewenangan kepada swasta untuk menjual aset pemerintah, sehingga dari hasil penjualan tersebut, swasta akan menerima komisi penjualan, sedangkan pemerintah akan mendapatkan dana senilai harga pasar dari properti tersebut. Di beberapa negara bagian tertentu, praktek bank tanah memberikan kelonggaran melalui pengabaian pajak oleh swasta sebagai insentif memperoleh properti. Setelah dikelola, maka kemudian ditentukan tujuan penggunaannya sesuai program pemerintah.

c. Penggunaan kembali

²⁰ Idham Khalik, dkk. "Sejarah dan Pembelajaran Bank Tanah: Mancanegara dan Indonesia", *Majalah Agraria Indonesia Edisi 2*, (Desember 2015): 6.

²¹ Frank S. Alexander (2), *op. cit.*, pp. 18-21.

Adanya distribusi melalui pemasaran properti pelelangan umum atau jual beli secara langsung antara institusi bank tanah dengan pribadi atau sektor swasta. Distribusi ini diatur secara tegas dalam suatu kebijakan khusus, penerima distribusi diseleksi dengan sangat ketat.

B. Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Yang Berkeadilan di Indonesia

1. Konsep Bank Tanah Yang Memberikan Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan Hukum

Gustav Radbruch mengemukakan bahwa tujuan hukum harus dipahami sebagai dasar sekaligus pengikat dalam pembentukan perundang-undangan. Terdapat 3 (tiga) nilai dasar dari hukum yang kemudian dikenal dengan cita hukum, yang mana hukum harus memenuhi nilai-nilai dasar tersebut, yaitu: keadilan, kegunaan (*zweckmaszigkeit*), dan kepastian hukum.²² Sebagai suatu nilai dasar yang harus dipenuhi, maka instrumen pengaturan bank tanah yang akan datang harus mampu mengakomodasi terpenuhinya ketiga nilai dasar tersebut.

Pemenuhan terhadap nilai keadilan diperlukan untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan bank tanah. Pemenuhan terhadap nilai kepastian hukum ditujukan agar negara menjamin adanya kepastian hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Adapun nilai kemanfaatan dimaksudkan bahwa segala upaya yang terdapat dalam penyelenggaraan bank tanah harus memberikan manfaat yang besar, khususnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

a. Konsep Keadilan Dalam Bank Tanah

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus bisa menciptakan keadilan bagi berbagai pihak, menciptakan posisi yang proporsional dan tidak timpang sebelah. Pihak inti yang sangat berperan dalam penyelenggaraan bank tanah publik ini adalah pemerintah dan masyarakat. Sebagaimana dipraktekkan di beberapa negara lain, dalam penyelenggaraan bank tanah publik telah terjadi perbuatan hukum berupa peralihan aset berupa hak atas tanah yang dapat berupa jual-beli, tukar menukar, maupun hibah antara pemerintah dan masyarakat. Suatu

²² Emsi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005), hlm. 44.

hubungan hukum yang adil dapat diciptakan melalui proses dan prosedur yang benar, transparan dan memberikan jaminan akuntabilitas.

Meski semua orang menghendaki terwujudnya keadilan, namun tidak semuanya memahami dan mengerti makna keadilan. Pemikiran tentang keadilan yang relatif baru adalah teori John Rawls yang menyatakan bahwa *justice is fairness*. *Fairness* yang diartikan kepatutan atau kewajaran dalam konsepsi keadilan John Rawls lebih dimaksudkan sebagai penekanan kondisi saling menguntungkan. Jika dikaitkan dengan konsep penyelenggaraan bank tanah, keadilan sebagai *fairness* menghendaki terwujudnya transparansi dalam pengelolaan bank tanah publik. Selain itu, jika dikaitkan dengan proses peralihan hak atas tanah yang terjadi dalam mekanisme bank tanah, keadilan sebagai *fairness* menghendaki terciptanya kepatutan atau kewajaran hak dan kewajiban antara kedua belah pihak, yang dalam hal ini antara pemerintah dan masyarakat. Keadilan ini tidak hanya menghendaki kewajaran distribusi hak dan kewajiban yang tidak berat sebelah atau mementingkan kepentingan salah satu pihak saja, namun juga kewajaran dalam semua tindakan selama proses peralihan hak atas tanah terjadi tahap demi tahap. Hal ini hanya bisa terwujud jika pengelolaan bank tanah publik yang dilakukan oleh pemerintah berjalan secara transparan dan akuntabel.

John Rawls merupakan pendukung keadilan formal yang secara konsisten menempatkan konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial. Keadilan yang berbasis peraturan bahkan bersifat administratif formal tetap penting karena pada dasarnya memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus sama harus diperlakukan sama. Keadilan menuntut kesamaan minimum bagi segenap masyarakat.²³ Berdasarkan teori keadilan yang menempatkan hukum dan peraturan pada landasan utama, maka peraturan terkait bank tanah setingkat undang-undang yang dapat mewadahi praktek bank tanah di Indonesia seharusnya segera dibentuk.

Berkaitan dengan prinsip keadilan John Rawls yang terdiri dari pemenuhan hak yang sama atas kebebasan dasar (*equal liberties*) dan pengaturan terhadap perbedaan ekonomi dan sosial untuk menciptakan kondisi yang kondusif (*maximum minimorum*), maka perlu disesuaikan dengan cita hukum dan landasan

²³ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010), hlm. 96.

konstitusional Indonesia. Pembentukan peraturan mengenai bank tanah setingkat undang-undang tidak boleh dilatarbelakangi oleh prinsip kebebasan dan hak individu seperti yang dikemukakan oleh John Rawls, karena pola tersebut tidaklah sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia yang bercirikan kekeluargaan. Pembentukan peraturan mengenai bank tanah setingkat undang-undang harus tetap memperhatikan jiwa bangsa Indonesia dengan Pancasila sebagai cita hukumnya, serta memperhatikan nilai-nilai luhur UUD NRI 1945 tentang moral, keadilan, kemanusiaan, dan kesejahteraan, yang kesemuanya harus diaktualisasikan dalam konsepsi undang-undang bank tanah di masa yang akan datang.

Selanjutnya teori keadilan Aristoteles membagi keadilan ke dalam keadilan kumulatif dan keadilan distributif. Keadilan kumulatif yaitu memberikan setiap orang akan haknya (*to give each one his due*) secara sama atau memperlakukan setiap orang secara sama (*equal*). Penekanan dalam keadilan kumulatif ini terletak pada kuantitas, yaitu adanya kesamaan jumlah yang harus diberikan. Berkaitan dengan praktik bank tanah, keadilan kumulatif ini terletak pada persamaan kesempatan yang dimiliki oleh seluruh rakyat untuk bisa memiliki tanah, khususnya petani-petani yang tidak memiliki tanah, melalui redistribusi tanah yang merupakan program unggulan bank tanah.

Selain persamaan kesempatan, dalam praktik bank tanah juga akan tercipta suatu persamaan kedudukan dalam arti persamaan hak antara pemerintah dan masyarakat. Misalnya dalam proses perolehan tanah hak milik melalui jual beli, pemerintah sebagai pembeli dan masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah diberi hak yang sama untuk merealisasikan keinginannya masing-masing mengenai besaran nilai/ harga tanah yang hendak diakuisisi oleh bank tanah, yaitu sama-sama sepakat dengan harga. Jual beli tanah tidak boleh terjadi tanpa adanya kesepakatan dari kedua belah pihak. Pemerintah sebagai otoritas yang berkuasa tidak boleh sewenang-wenang dalam menentukan nilai/ harga tanah semauanya dengan mengorbankan harapan masyarakat, atau dapat dikatakan bahwa pemerintah tidak boleh menari-nari di atas duka lara masyarakat.

Keadilan distributif memberikan perlakuan kepada pihak tertentu karena ada kelebihan dibanding yang lain berdasarkan prinsip ketidaksamaan dan proporsional, kelebihan yang dimaksud dapat berupa prestasi ataupun kesalahan. Berkaitan dengan praktik bank tanah, keadilan distributif ini berkaitan

dengan pembebasan pembebanan pajak penghasilan yang akan meringankan posisi masyarakat selaku pemilik hak atas tanah, sebagaimana penerapan bank tanah di beberapa negara yang memberlakukan pembebasan pajak penghasilan terhadap tanah-tanah yang diakuisisi oleh bank tanah. Misalnya di Amerika, kebijakan pembebasan pajak ini merupakan insentif yang sengaja diberikan negara kepada pemilik tanah yang merupakan objek bank tanah.

b. Konsep Kepastian Hukum Dalam Bank Tanah

Kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan kesewenang-wenangan, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum selalu identik dengan hukum yang mempersoalkan hubungan hukum antara warga negara dan negara. Guna menjamin kepastian hukum, diperlukan adanya aturan yang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia.

Menurut Jan Michiel Otto, suatu kepastian hukum bisa dicapai apabila substansi dari hukum sejalan dengan kebutuhan dari masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa regulasi yang dapat menciptakan kepastian hukum adalah regulasi yang dapat mencerminkan budaya yang berkembang dalam masyarakat. Budaya yang berkembang dalam masyarakat merupakan gambaran akan kebutuhan masyarakat yang diidam-idamkan, sehingga regulasi yang sesuai dengan budaya masyarakat nantinya akan dapat menciptakan keharmonisan antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Konsep bank tanah sangatlah sesuai dengan kebutuhan masyarakat karena dalam konsep bank tanah ini nilai atau harga tanah yang akan dipakai dalam transaksi peralihan hak atas tanah untuk memperoleh tanah akan didasarkan pada nilai yang terbentuk di pasar, yang dilakukan jauh-jauh hari sebelum tanahnya dibutuhkan untuk pembangunan.

Jika dikaitkan dengan konsep bank tanah yang secara spesifik belum diatur dalam hukum positif nasional, maka regulasi yang mengatur mengenai praktik bank tanah di Indonesia ini perlu segera disusun untuk mengisi kekosongan hukum dan menjamin terciptanya kepastian hukum, mengingat kebutuhan masyarakat akan konsep bank tanah ini sangatlah mendesak. Manfaat bank tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat tidak dapat dipungkiri, telah banyak hasil penelitian yang membuktikan bahwa bank tanah memiliki kontribusi besar dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di beberapa negara maju, khususnya di

Belanda dan Amerika Serikat sebagaimana telah dikaji dalam sub bab sebelumnya.

Regulasi yang mengatur mengenai praktik bank tanah di Indonesia harus mampu mengakomodasi berbagai aspek dalam penyelenggaraan bank tanah, hal ini bertujuan agar tidak terjadi tindakan semena-mena yang berpotensi melahirkan ketidakadilan dalam penyelenggaraan bank tanah. Bentuk regulasi yang paling tepat untuk mewadahi pengaturan bank tanah di Indonesia ini adalah undang-undang. Aspek penting yang harus ada dalam rancangan undang-undang bank tanah setidaknya-tidaknya berupa aspek regulasi, kelembagaan, dan mekanisme penyelenggaraan.

c. Konsep Kemanfaatan Hukum Dalam Bank Tanah

Selain keadilan dan kepastian hukum, maka tujuan hukum yang ketiga adalah kemanfaatan. Kemanfaatan hukum menurut Jeremy Bentham diartikan bahwa adanya negara dan hukum semata-mata hanya demi manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Kebahagiaan ini selayaknya dapat dirasakan oleh setiap individu dalam suatu bangsa. Jika teori kemanfaatan hukum ini dikaitkan dengan penerapan konsep bank tanah di Indonesia, maka kebutuhan masyarakat akan terciptanya bank tanah sangatlah mendesak mengingat kompleksitas masalah pertanahan yang saat ini terjadi di Indonesia, khususnya masalah krisis ketersediaan lahan dan liberalisasi tanah yang menyebabkan harga tanah melonjak sangat tinggi dan berimplikasi pada ketidakmampuan masyarakat berpenghasilan rendah untuk memiliki tanah. Bahkan banyak petani Indonesia yang berada dalam lingkaran kemiskinan selama berpuluh-puluh tahun karena tidak mampu memiliki lahan pertaniannya sendiri, jadi hanya sebatas pekerja yang mengerjakan lahan milik tuan tanah.

Manfaat bank tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat tidak dapat dipungkiri, telah banyak hasil penelitian yang membuktikan bahwa bank tanah memiliki kontribusi besar dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di beberapa negara maju, khususnya di Belanda dan Amerika Serikat sebagaimana telah dikaji dalam sub bab sebelumnya. Dengan dukungan perangkat hukum berupa undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai bank tanah, maka praktik bank tanah di Indonesia akan berjalan sesuai fungsinya dengan efektif dan memiliki daya guna yang besar. Kondisi ini secara otomatis akan meningkatkan

kesejahteraan tiap individu dan melaksanakan amanat konstitusi untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

2. Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah di Masa Yang Akan Datang

Dari beberapa pemaparan sebelumnya, terlihat jelas betapa bank tanah memiliki peran strategis sebagai instrumen pengelolaan pertanahan nasional, khususnya terkait penguasaan dan penatagunaan tanah sehingga dapat mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini diperkuat juga dengan bukti faktual praktik bank tanah yang telah sukses diterapkan di berbagai negara maju untuk menangani berbagai problematika pertanahan secara sistematis, misalnya pemanfaatan tanah yang belum dikembangkan, tanah terlantar, atau yang ditinggalkan kosong dan dianggap memiliki potensi untuk pengembangan hingga berubah menjadi lebih produktif. Bank tanah mengacu pada proses akuisisi tanah masyarakat yang belum dikembangkan atau tidak produktif untuk kemudian dikelola dengan tujuan pengembangan di masa mendatang.

a. Wadah Pengaturan Bank Tanah

Efektifitas penerapan konsep bank tanah sangat bergantung pada regulasi yang mengatur tujuan, bentuk kelembagaan, dan mekanisme penyelenggaraannya. Oleh karena itu, regulasi atau perangkat peraturan perundang-undangan mengenai bank tanah harus mampu mengidentifikasi tujuan, bentuk kelembagaan, dan mekanisme penyelenggaraan bank tanah secara jelas dan rinci. Kejelasan regulasi akan berimplikasi secara signifikan terhadap efektivitas penerapan konsep bank tanah, yang secara otomatis akan menentukan keberhasilan penerapan konsep bank tanah di Indonesia.

Untuk mencapai tujuan dan memperoleh manfaat dari kegiatan bank tanah secara maksimal, maka dibutuhkan sarana berupa tersedianya regulasi atau perangkat peraturan perundang-undangan dalam waktu dekat. Regulasi yang akan dibuat harus mampu menjabarkan berbagai aspek hukum yang dibutuhkan dalam mencapai tujuan pembentukan lembaga bank tanah. Adapun perumusan kebijakan bank tanah tersebut merupakan kebijakan yang mengatur dan mengendalikan berbagai aspek kegiatan lembaga bank tanah. Dengan dukungan regulasi yang memadai dan pengelolaan yang kuat, maka bank tanah pasti bisa menjalankan fungsinya dengan baik.

Sebagai instrumen pengelolaan pertanahan, lembaga bank tanah harus mampu mengemban amanat Pasal 33 UUD 1945, yaitu tanah dikuasai/diatur oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, bank tanah harus menyejahterakan masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya tanah secara optimal, berkeadilan, dan berkelanjutan. Karenanya, kegiatan bank tanah tidak diperbolehkan mengabaikan kepentingan rakyat, yakni kemakmuran bersama. Dalam rangka mengakomodasi penerapan bank tanah, maka bank tanah perlu diatur secara spesifik dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Pengaturan bank tanah yang paling tepat sebaiknya diwadahi dalam bentuk undang-undang. Terdapat 2 (dua) alternatif yang dapat ditempuh untuk mewadahi regulasi tersebut. Pertama, regulasi mengenai bank tanah publik diatur tersendiri dalam suatu undang-undang khusus yang selanjutnya akan bernama Undang-Undang Bank Tanah. Kedua, regulasi mengenai bank tanah publik dimasukkan ke dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan yang saat ini sedang disusun dan dibahas. Alasan mendasar pengaturan bank tanah di Indonesia harus berupa undang-undang karena masalah hak atas tanah merupakan sesuatu yang bersifat fundamental serta merupakan bagian dari hak azasi manusia. Tanah menyangkut hajat hidup orang banyak dan merupakan modal sosial ekonomi rakyat maupun negara. Menurut Imam Koeswahyono, tidak dibenarkan hak atas tanah seseorang, termasuk di dalamnya hak Adat (Ulayat) atas tanah diambil oleh pihak lain apalagi secara paksa dengan mengabaikan aspirasi si subyek hak atas tanah.²⁴ Dengan dibentuknya pengaturan berupa undang-undang, maka diharapkan nantinya dapat mengamankan hak atas tanah seseorang dari pengambilan secara paksa tanpa memperhatikan aspirasi atau keinginan individu dari si pemilik hak atas tanah yang tanahnya menjadi obyek penyediaan tanah oleh bank tanah.

Pada hakikatnya, eksistensi lembaga bank tanah secara legal formal telah memiliki landasan filosofis dalam ideologi Pancasila yang tertuang dalam silakedua (kemanusiaan yang adil dan beradab) dan kelima (keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia) dan landasan konstitusional dalam UUD NRI 1945 yang tertuang dalam Pasal 33 Ayat (1): *"Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya*

²⁴Imam Koeswahyono, "Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan bagi Umum", <http://ikuswahyono.lecture.ub.ac.id/artikel-jurnal-konstutusi-fh-ub-20...>, diakses 25 Februari 2017.

kemakmuran rakyat."Dari paparan analisis di atas, selanjutnya dapat ditarik pertimbangan-pertimbangan hukum sebagai argumentasi mengapa pembentukan pengaturan bank tanah di Indonesia harus setingkat undang-undang, yang antara lain:

1. Pertimbangan filosofis bahwa:

Salah satu hakikat tujuan utama negara, sebagaimana tertuang dalam Pancasila yakni silakedua (kemanusiaan yang adil dan beradab) dan sila kelima (keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia), adalah mewujudkan masyarakat yang adil dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sosial bagi seluruh masyarakat hanya dapat dicapai dengan cara meningkatkan kesejahteraan sosial. Sedangkan kesejahteraan sosial sendiri dapat tercapai apabila negara ini mempunyai pranata hukum yang memenuhi unsur-unsur cita hukum berupa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum.

2. Pertimbangan konstitusional bahwa:

UUD NRI 1945 yang tertuang dalam Pasal 33 Ayat (3) menyatakan bahwa *"Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."* Berdasarkan bunyi pasal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa konstitusi Indonesia menghendaki agar negara mampu menguasai, dalam artian mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tanah semata-mata penggunaannya hanya ditujukan untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Instrumen hukum yang saat ini mengatur ketersediaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum berjalan kurang efektif sebagai akibat dari perkembangan ideologi ekonomi kapitalis.

3. Pertimbangan sosiologis bahwa:

Permasalahan yang menyangkut hak atas tanah merupakan sesuatu yang bersifat fundamental dan merupakan bagian dari hak azasi manusia. Tanah menyangkut hajat hidup orang banyak dan merupakan modal sosial ekonomi rakyat maupun negara yang harus dihargai. Regulasi yang berbentuk Undang-Undang diharapkan dapat mengamankan hak atas tanah seseorang dari pengambilan secara paksa tanpa memperhatikan keinginan si pemilik hak atas tanah yang bersangkutan.

b. Konstruksi Asas-Asas

Satjipto Raharjo menerangkan bahwa asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum.²⁵ Asas hukum merupakan landasan dasar yang melarbelakangi tujuan dibentuknya peraturan hukum. Suatu peraturan hukum pada akhirnya harus dapat dikembalikan pada asas hukum tersebut. Bank tanah dibentuk untuk mencapai berbagai tujuan lokal dan regional, termasuk menciptakan perumahan yang terjangkau, menstabilkan nilai properti, dan mengendalikan pasar tanah. Dalam kerangka itu, regulasi mengenai bank tanah harus mengakomodasi prinsip-prinsip kesejahteraan dan keadilan, kemanfaatan umum, kelestarian lingkungan, dan partisipasi masyarakat. Sebagai entitas publik, tujuan akhir bank tanah adalah untuk melayani kepentingan umum masyarakat.²⁶

Pemikiran dari penelitian yang dilakukan berusaha untuk memberikan masukan terhadap pembentukan asas hukum bank tanah yang diharapkan dapat memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia di masa yang akan datang. Setelah mengkaji penerapan bank tanah yang telah dipraktekkan di Belanda dan Amerika Serikat, selanjutnya direlevansikan dalam hukum positif nasional, maka dapat disimpulkan asas-asas yang perlu direncanakan dalam pengaturan bank tanah di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Asas-Asas Yang Sesuai Dengan Konsep Keadilan Dalam Bank Tanah

- a. Asas Keadilan

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan nilai/ harga tanah yang layak kepada pihak yang berhak dalam pelaksanaan bank tanah, sehingga pihak yang bersangkutan dapat melangsungkan kehidupannya dengan lebih baik. Konkretisasi dari asas ini adalah pelaksanaan bank tanah yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi pihak pemilik tanah yang menjadi obyek bank tanah, minimal setara atau setidaknya masyarakat tidak menjadi lebih miskin dari sebelumnya.

- b. Asas Kepatutan/ Kewajaran

Asas ini dimaksudkan untuk memberi jaminan terciptanya rasa keadilan yang bersumber dari nilai kepatutan/ kewajaran yang ada di dalam masyarakat. Praktik bank tanah diharapkan dapat memenuhi rasa keadilan sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat, mengingat masyarakat akan berperan sebagai pihak yang

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 85.

²⁶ Frank S. Alexander (2), *op. cit.*, p. 2.

ikut terlibat dalam proses perolehan tanah dan proses distribusi tanah yang akan dilakukan oleh bank tanah. Rasa keadilan yang dimaksud berhubungan dengan nilai/ harga tanah yang dirasa patut oleh masyarakat, hingga terjadi kesepakatan antara kedua belah pihak (masyarakat dan pemerintah). Pemerintah sebagai lembaga kekuasaan tidak boleh melakukan tindakan kesewenang-wenangan dan sikap tidak patut terhadap masyarakat, artinya posisi masyarakat dan pemerintah harus benar-benar seimbang.

2. Asas-Asas Yang Sesuai Dengan Konsep Kepastian Hukum

a. Asas Kepastian

Asas ini bermaksud untuk memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam pelaksanaan bank tanah dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan haknya secara benar. Kepastian yang dimaksud berupa kepastian dilaksanakannya bank tanah untuk tujuan kepentingan umum berdasarkan cara-cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan kepastian bunyi aturan yang mengaturnya, dalam arti bahwa tidak ada kalimat atau bahasa dalam aturan tersebut yang dapat menimbulkan penafiran yang berbeda.

b. Asas Kemanusiaan

Asas ini dimaksudkan bahwa pelaksanaan bank tanah di Indonesia harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Tanah merupakan modal dasar manusia yang berpotensi untuk dirampas secara sewenang-wenang. Perlindungan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat dilakukan secara proporsional dapat diartikan sebagai perlindungan menyeluruh terhadap hak asasi manusia, yang tidak hanya diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan diakuisisi oleh bank tanah untuk kepentingan umum, akan tetapi perlindungan juga diberikan kepada kepentingan masyarakat secara luas, yakni untuk kepentingan umum.

3. Asas-Asas Yang Sesuai Dengan Konsep Kemanfaatan Hukum

a. Asas Kemanfaatan

Asas ini dimaksudkan agar praktik bank tanah di Indonesia ini mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Pelaksanaan bank tanah untuk tujuan kepentingan umum dapat terwujud

jika penggunaan tanah dalam bank tanah dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana peruntukan berbagai fasilitas kepentingan umum.

b. Asas Kesejahteraan

Asas ini dimaksudkan bahwa pelaksanaan bank tanah di Indonesia dapat membantu meningkatkan kesejahteraan sosial yang akan membuat rakyat bahagia. Bank tanah dilakukan sebagai upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat melalui pembangunan yang dapat menguntungkan masyarakat sehingga kesejahteraan sosial ekonomi menjadi lebih baik. Di antara rencana pembangunan tersebut adalah penyediaan rumah terjangkau untuk masyarakat berpenghasilan rendah, redistribusi tanah bagi para petani yang tidak memiliki tanah garapan sendiri, dan mengendalikan pasar tanah sehingga nilai/ harga tanah di Indonesia dapat kembali stabil.

c. Konstruksi Norma Hukum

Norma hukum yang mengatur bank tanah harus mampu mengidentifikasi dan menjabarkan tujuan, bentuk kelembagaan, dan mekanisme penyelenggaraan bank tanah secara jelas dan rinci. Setidaknya ada tiga aspek yang harus diatur dalam norma hukum yang mengatur bank tanah, antara lain jenis bank tanah, pihak yang terlibat dalam bank tanah, dan mekanisme penyelenggaraan bank tanah. Kejelasan norma hukum akan berimplikasi secara signifikan terhadap efektivitas penerapan konsep bank tanah, yang secara otomatis akan menentukan keberhasilan penerapan konsep bank tanah di Indonesia.

1. Aspek Jenis Bank Tanah

Penyelenggaraan bank tanah akan berhasil jika dijalankan secara konsisten berdasarkan pada tujuan yang hendak dicapai. Oleh karena itu, tujuan keberadaan bank tanah di Indonesia harus diatur sedemikian rupa agar penyelenggaraannya dapat berjalan secara efektif dan maksimal. Tujuan dibentuknya bank tanah di Indonesia semata-mata untuk pengelolaan aset tanah negara dan tidak untuk mencari keuntungan, sehingga jenis bank yang paling tepat untuk dibentuk adalah bank tanah publik yang merupakan lembaga Pemerintah.

Jenis bank tanah yang dibentuk berkaitan erat dengan sumber pembiayaan yang akan dipakai untuk penyelenggaraan bank tanah. Efektivitas penyelenggaraan bank tanah sangatlah bergantung pada sumber dana yang stabil dan berkelanjutan. Belajar dari pembiayaan bank tanah di Belanda yang seluruhnya berasal dari pemerintah dan di Amerika Serikat yang menerapkan

model kolaborasi pendanaan antara bank swasta dan hibah pemerintah, maka Indonesia dapat mengikuti skema pembiayaan yang telah diterapkan di Belanda dengan sumber pembiayaan operasional bank tanah sepenuhnya berasal dari anggaran Pemerintah.

Skema pembiayaan yang paling tepat untuk bank tanah, sebagaimana yang telah diterapkan di Belanda, berasal dari alokasi pemerintah yang dapat bersumber dari APBN, APBD, maupun hibah. Pelaksanaan bank tanah dapat dibiayai dengan dana APBN atau APBD, dengan terlebih dulu mengajukan anggaran yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan bank tanah kepada Pemerintah baik pusat maupun daerah. Sehingga Pemerintah, baik pusat maupun daerah dapat mengalokasikan dana dari APBN dan APBD untuk penyelenggaraan kegiatan bank tanah pada setiap tahunnya.

Selain alokasi dana APBN dan APBD, pembiayaan bank tanah dapat juga berupa hibah sebagaimana yang diterapkan di Amerika Serikat. Dan untuk memperoleh dana hibah yang dimaksud, tentunya bank tanah harus terlebih dahulu mengajukan permohonan hibah pada lembaga yang bersedia menjadi donor dana, baik berupa lembaga pemerintahan maupun nonpemerintahan, baik lembaga yang berada di dalam negeri maupun di luar negeri. Sumber dana berupa hibah ini berbeda dengan pinjaman, sehingga tidak mewajibkan bank tanah untuk mengembalikan bantuan hibah yang diberikan.

2. Aspek Pihak-Pihak Yang Terlibat Dalam Bank Tanah (Kelembagaan)

Sebagaimana disebutkan pada pembahasan mengenai jenis bank tanah sebelumnya, bahwa pelaku bank tanah yang paling tepat adalah pemerintah sendiri. Maka secara otomatis membutuhkan kerja sama antar lembaga Pemerintahan terkait. Struktur kelembagaan bank tanah dapat terdiri dari beberapa delegasi dari lembaga-lembaga terkait, yang ditentukan dalam suatu aturan tersendiri yang menjadi acuan dasar penetapan siapa saja dewan direksinya. Struktur kelembagaan bank tanah dapat diatur tersendiri melalui Keputusan Presiden, mengingat bahwa struktur kelembagaannya dapat berubah sewaktu-waktu berdasarkan prestasi yang didapat.

Berangkat dari pengalaman negara lain, di mana regulasi bank tanah memungkinkan pemerintah (baik pusat dan/ atau daerah) untuk menciptakan sebuah bank tanah, baik dengan cara memanfaatkan institusi yang sudah ada maupun membentuk institusi yang baru. Secara umum, pihak-pihak yang harus

dilibatkan dalam penyelenggaraan bank tanah di Indonesia juga meliputi pemerintah daerah. Pemerintah daerah perlu dilibatkan dalam rangka mendukung bank tanah untuk mengambil alih tanah-tanah yang ditelantarkan di daerahnya.

Pemerintah daerah harus memastikan kontrol terhadap peraturan penggunaan tanah lokal dengan sistem register yang lengkap dan valid, sehingga akan mempermudah pendataan terhadap tanah-tanah terlantar yang berada di daerah kewenangannya. Pemerintah kota atau kabupaten harus mengintegrasikan otoritas perencanaan kota atau kabupaten yang menjadi kewenangannya ke dalam mekanisme penyelenggaraan bank tanah dengan juga menyusun perencanaan bagi bank tanah yang bersangkutan. Kerja sama antara pemerintah kota/ kabupaten dengan bank tanah tersebut dapat membawa manfaat pada perencanaan kota yang lebih tepat dan efektif ke depannya.

Sebagai suatu entitas publik, bank tanah memiliki fungsi utama untuk memfasilitasi pengelolaan hak atas tanah yang kosong, ditinggalkan, dan tidak produktif lagi untuk selanjutnya disitribusikan ulang kepada pihak-pihak yang berhak. Berdasarkan pada tugas dan fungsinya, maka lembaga yang dapat memfasilitasi tujuan dibentuknya bank tanah adalah Badan Layanan Umum (selanjutnya disebut BLU). Pengertian BLU disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, yaitu instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

Bank tanah yang berbentuk BLU merupakan unit kerja tersendiri di bawah Badan Pertanahan Nasional atau Kementerian Agraria dan Tata Ruang karena tujuan utama pembentukan bank tanahnya tidaklah untuk mencari keuntungan, sebagaimana menjadi tugas utama dari BUMN/ BUMD pada umumnya. Nantinya kewenangan yang dimiliki BLU bank tanah ini didelegasikan oleh instansi induknya, yakni Badan Pertanahan Nasional atau Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Pembentukan BLU Bank Tanah dapat diawali dengan terlebih dahulu membentuk Satuan Kerja Bank Tanah, lalu diusulkan untuk berubah menjadi BLU Bank Tanah jika berbagai persyaratan perubahan dari Satuan Kerja Bank Tanah menjadi BLU Bank Tanah telah terpenuhi.

3. Aspek Mekanisme Penyelenggaraan Bank Tanah

Penyelenggaraan bank tanah publik secara umum dilakukan melalui beberapa tahapan yang berturut-turut terdiri dari tahap penyediaan, dilanjutkan pada tahap pematangan dan berakhir pada tahap pendistribusian tanah. Pada tahap penyediaan tanah, sumber tanah yang dapat dikuasai atau dimiliki oleh bank tanah dapat diperoleh melalui mekanisme jual-beli, tukar-menukar, dan lelang, serta tidak menutup kemungkinan melalui mekanisme hibah. Perolehan tanah melalui mekanisme jual-beli, tukar-menukar, maupun hibah harus melibatkan pejabat yang mendapat wewenang untuk melakukannya, yakni Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Sedangkan perolehan tanah melalui mekanisme lelang harus melibatkan Pejabat Lelang dari Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL).

Beberapa jenis tanah yang dapat dijadikan sebagai sumber tanah bagi bank tanah publik dapat ditemukan dalam sistem hukum agraria nasional. Sumber tanah dapat diperoleh dari tanah yang dimiliki oleh subyek hukum lain, tanah terlantar, tanah aset pemerintah, tanah sitaan, tanah *erfpacht*, dan tanah *absentee*. Definisi mengenai tanah terlantar dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar mendefinisikan tanah terlantar sebagai tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Penelitian terhadap tanah yang terindikasi terlantar dilaksanakan oleh panitia yang terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional dan unsur instansi terkait yang diatur oleh Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia.

Pengertian tanah aset Pemerintah berbeda dengan tanah negara. Tanah aset Pemerintah adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi Pemerintah baik pusat maupun daerah. Tanah aset Pemerintah termasuk dalam golongan tanah hak dan merupakan aset negara yang penguasaan fisiknya ada pada instansi yang bersangkutan, sedangkan penguasaan yuridisnya ada pada Menteri Keuangan Republik Indonesia. Tanah aset Pemerintah sebagai salah satu objek pendaftaran tanah dan penguasaan, pengelolaannya diberikan kepada instansi pemerintah baik

di pusat maupun di daerah, dengan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.²⁷ Adapun tanah aset Pemerintah yang dapat menjadi sumber perolehan tanah bagi bank tanah hanya terbatas pada tanah aset Pemerintah yang memang dengan sengaja diterlantarkan atau tidak dipergunakan sesuai dengan tujuan peruntukannya.

Tanah bekas *erfpacht verponding* (bekas perkebunan) secara hukum menjadi tanah negara sejak tahun 1980 atau 20 tahun setelah diterbitkannya UUPA pada tahun 1960. Hak *erfpacht* merupakan hak sementara yang memiliki batasan waktu sesuai ketentuan UUPA. Sejak tahun 1980, seluruh hak *erfpacht* yang diberikan Pemerintah Belanda kepada pengusaha harus dikonversi menjadi HGU yang jangka waktunya hanya 20 tahun. Jika tidak dilakukan konversi, maka bekas tanah hak *erfpacht* tadi akan jatuh menjadi tanah negara. Hingga saat ini, masih banyak bekas tanah hak *erfpacht* yang masih belum dikelola dengan baik oleh pemerintah dan bank tanah diharapkan mampu mengelola tanah tersebut agar bisa produktif.

Ketentuan mengenai tanah *absentee* didasarkan pada Pasal 10 UUPA yang menyebutkan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Sehingga yang dimaksud dengan tanah *absentee* adalah tanah pertanian yang dimiliki oleh perorangan yang berdomisili di luar kecamatan tanah tersebut berada. Pelanggaran terhadap kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* ini sulit untuk dibuktikan karena dalam praktiknya si pemilik tanah menyiasati larangan tersebut dengan cara membuat KTP ganda.

Tanah sitaan yang dapat menjadi sumber perolehan tanah bagi bank tanah adalah tanah-tanah sitaan karena Putusan Pengadilan dan sitaan bank sebagai akibat dari adanya wanprestasi. Contoh tanah sitaan dari Putusan Pengadilan adalah tanah hasil korupsi. Pada tahap pematangan atau pengelolaan tanah, bank tanah menyiapkan sarana dan prasarana atau fasilitas pendukung, antara lain

²⁷ Sri Susyanti Nur, "Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Bekas Milik Asing Sebagai Aset Pemerintah Daerah", *Hasanuddin Law Review*, Vol. 01 No.1, (April 2015): 88, diakses 15 Mei 2017, doi: <http://dx.doi.org/10.20956/halrev.v1i1.42>.

berupa pembangunan infrastruktur, pembangunan saluran sanitasi, pembangunan fasilitas umum dan layanan publik, dan lain sebagainya untuk meningkatkan nilai ekonomis dan daya guna tanah, dalam rangka menarik minat masyarakat agar mau membeli atau menyewa tanah tersebut. Kegiatan ini harus memperhatikan dan mengacu pada rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Tahap pendistribusian tanah bisa dilakukan jika kesiapan mengenai data tanah telah rampung, data yang dimaksud yakni mengenai berapa luas tanah yang menjadi objek bank tanah yang bersangkutan, bidang tanah mana yang menjadi prioritas, penentuan untuk apa atau siapa tanah didistribusikan, berapa persen dari jumlah tanah yang tersedia yang dapat didistribusikan, serta bagaimana mekanisme pendistribusian tanahnya. Pada umumnya, tanah yang dikelola oleh bank tanah publik ditujukan untuk fasilitas sosial/ kepentingan umum, infrastruktur, pengembangan kota, pusat perdagangan, kawasan industri/ bisnis, perumahan murah, pemukiman kembali (relokasi), *landreform*, dan lain sebagainya.

Simpulan

Konsep bank tanah secara umum dapat dipahami melalui 4 (empat) indikator, yakni (1) regulasi, (2) jenis, (3) pihak-pihak, dan (4) mekanisme penyelenggaraan. Penerapan keempat indikator tersebut dapat berbeda-beda di setiap negara, karena disesuaikan dengan ideologi, sistem hukum, dan kondisi sosial ekonomi dari masing-masing negara. Pengaturan bank tanah sebagai upaya untuk mewujudkan aset tanah negara yang berkeadilan dapat tercapai dengan membentuk suatu aturan mengenai bank tanah yang setingkat undang-undang, hal ini diperlukan karena berbagai pertimbangan yang terdiri dari pertimbangan filosofis, pertimbangan konstitusional dan pertimbangan sosiologis. Terdapat 2 (dua) alternatif yang dapat ditempuh untuk mewadahi aturan tersebut, yakni diatur tersendiri dalam suatu undang-undang khusus atau dimasukkan ke dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan yang saat ini sedang disusun. Nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum dalam penyelenggaraan bank tanah harus dimasukkan dalam asas dan norma hukum pada muatan rancangan undang-undang terkait bank tanah yang akan disusun di kemudian hari.

Daftar Pustaka

Buku

- Alexander, Frank S (1). *Land Banking as Metropolitan Policy, Blueprint for American Prosperity*. Brookings: Brookings Institute, 2008.
- Alexander, Frank S (2). *Land Banks and Land Banking*. Washington: Center for Community Progress, 2011.
- Bakri, Muhammad. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*. Yogyakarta: Citra Media, 2007.
- Fuady, Munir. *Dinamika Teori Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.
- Marsoen, Sudjarwo dkk, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*. Jakarta: Renebook, 2015.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.
- Syah, Mudakir Iskandar. *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Jakarta: Permata Aksara, 2015.
- Warasih, Emsi. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005.

Artikel

- Ganindha, Ranitya. "Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum". *Arena Hukum Vol. 09, No. 03*, (Desember 2016): 458. Diakses 20 Januari 2017. doi: <http://dx.doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00903.8>.
- Milicevic, Dragana. "Review of Existing Land Funds in European Countries". *Journal of Geonauka, Vol. 2, No. 1*, (Maret 2014): 34. Accessed 05 January 2017. doi: 10.14438/gn.2014.05.
- Nur, Sri Susyanti. "Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Bekas Milik Asing Sebagai Aset Pemerintah Daerah". *Hasanuddin Law Review, Vol. 01 No. 1*, (April 2015): 88. Diakses 15 Mei 2017. doi: <http://dx.doi.org/10.20956/halrev.v1i1.42>.
- Schwarz, Laura. "The Neighborhood Stabilization Program: Land Banking and Rental Housing as Opportunities for Innovation". *Journal of Affordable Housing & Community Development Law Vol. 19 No. 01*, (Fall 2009): 59. Accessed 14 March 2017. doi: <http://www.jstor.org/stable/25781134>.
- Tappendorf, Julie A. and Brent O. Denzin. "Turning Vacant Properties into Community Assets Through Land Banking". *Journal of The Urban Lawyer, Vol. 43, No. 3*, (Summer 2011): 801. Accessed 22 Maret 2015. doi: <http://www.jstor.org/stable/41307793>.

Majalah

- Khalik, Idham, dkk. "Sejarah dan Pembelajaran Bank Tanah: Mancanegara dan Indonesia", *Majalah Agraria Indonesia Edisi 2*, (Desember 2015): 6.

Naskah Internet

- Koeswahyono, Imam. "Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan bagi Umum". <http://ikuswahyono.lecture.ub.ac.id/artikel-jurnal-konstitutusi-fh-ub-20....> Diakses 25 Februari 2017.

- Damen,Jack. "Land Banking in the Netherlands in the Context of Land Consolidation".http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2004/Land2004/Netherlands_paper.pdf. Accessed 05 May 2017.
- Budiman,Budisantoso. "Warga Lamteng Tetap Tolak Ganti Rugi Tol".
<http://lampung.antaranews.com/berita/294664/warga-lamteng-tetap-tolak-ganti-rugi-tol>. Diakses 15 Februari 2017.
- Hartik,Andi. "Pembebasan Lahan Berlarut, Malang Usulkan Pemindahan Proyek Pintu Tol Malang-Pandaan".
<http://regional.kompas.com/read/2016/09/30/07032441/pembebasan.lahan.berlarut.malang.usulkan.pemindahan.proyek.pintu.tol.malang-pandaan>. Diakses 25 Februari 2017.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang *Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum*.
- Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang *Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.